Deutscher Bundestag **Drucksache 19/10712**

19. Wahlperiode 05.06.2019

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Manuel Höferlin, Stephan Thomae, Konstantin Kuhle, Linda Teuteberg, Benjamin Strasser, Jimmy Schulz, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Dr. Marco Buschmann, Britta Katharina Dassler, Dr. Marcus Faber, Otto Fricke, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Thomas L. Kemmerich, Pascal Kober, Carina Konrad, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Dr. Jürgen Martens, Roman Müller-Böhm, Dr. Martin Neumann, Bernd Reuther, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Katja Suding, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 19/8693, 19/9766, 19/10066, 19/10679 –

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021 (Zensusgesetz 2021 – ZensG 2021)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Deutschland ist europarechtlich verpflichtet, mindestens alle zehn Jahre einen Zensus durchzuführen. Der Zensus liefert wichtige Daten als Grundlage für politische Entscheidungsprozesse, insbesondere durch die Fortschreibung von erhobenen Daten und dadurch ermöglichte Prognosen. Gleichzeitig stellen insbesondere persönliche Befragungen und eine teilweise nicht notwendige, zu hohe Anzahl abgefragter Merkmale einen tiefen Eingriff in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger dar.

Der Zensus 2011 wurde in Deutschland erstmals registergestützt durchgeführt, auch der durch den vorliegenden Gesetzentwurf vorbereitete Zensus 2021 ist als registergestützter Zensus geplant. In seinem Urteil vom 19. September 2018 stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass der Zensus in seiner registergestützten Form im Jahr 2011

grundsätzlich verfassungsgemäß und darüber hinaus sogar grundrechtsschonender als eine Vollerhebung der Daten war. Das Urteil gibt dem Gesetzgeber zum einen Voraussetzungen an die Hand und zum anderen einen in die Zukunft gerichteten Auftrag mit auf den Weg:

- Als Voraussetzungen für einen verfassungsgemäßen Zensus definiert das Bundesverfassungsgericht, dass ein Zensus gleichzeitig grundrechtsschonend und realitätsnah ausgestaltet sein muss, um alle sich gegenüberstehenden Rechte in Einklang zu bringen.
- Gleichzeitig enthält es die Feststellung, dass der Gesetzgeber bei künftigen Volkszählungen die Erfahrungen mit dem verfahrensgegenständlichen Zensus des Jahres 2011 zu berücksichtigen und die Erforderlichkeit von Anpassungen zu prüfen habe. Dem Gesetzgeber wird also der in die Zukunft gerichtete Auftrag mitgegeben, die Methodik zur Durchführung des Zensus ständig im Hinblick auf eine möglichst weitergehende Grundrechtsschonung weiterzuentwickeln.

Der Präsident des Statistischen Bundesamtes, Dr. Georg Thiel, stellt im abschließenden Fazit seiner schriftlichen Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 06. Mai 2019 zum vorliegenden Gesetzentwurf fest, dass ein „ausschließlich registerbasiertes Verfahren zur Ermittlung der notwendigen Informationen kostengünstiger [wäre] und die Bevölkerung weiter entlasten [würde].“

(Quelle: www.bundestag.de/resource/blob/640042/2e6f3b02163536ba66fbf16712d8ca41/A-Drs-19-4-265-B-data.pdf)

Ein solches ausschließlich registerbasiertes Verfahren zur Durchführung des Zensus baut auf qualitativ hochwertigen Daten und gut geführten, modernen Registern auf. Moderne und harmonisierte Register sind aber nicht nur die Grundlage für einen grundrechtsschonenenden, ausschließlich registerbasierten Zensus. Sie sind auch die Grundlage für moderne, datensparsame Verwaltungsleistungen.

In Verknüpfung mit Forderungen zur Verwaltungsmodernisierung im Allgemeinen beschäftigt sich auch der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (auf S. 46) mit der Modernisierung der Registerlandschaft in Deutschland: „Damit ermöglichen wir Behörden, Daten über gemeinsame Register und eindeutige, registerübergreifende Identifikationen zu verknüpfen („once-only“-Prinzip). Wir werden die öffentlichen Register modernisieren und dafür die Vorschläge des Normenkontrollrates prüfen.“

Der Koalitionsvertrag nimmt Bezug auf die Vorschläge des Normenkontrollrates. Im Oktober 2017 hat der Nationale Normenkontrollrat eine von ihm beauftragte Studie mit dem Titel „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ vorgelegt (im Folgenden „Registerstudie“) (Quelle: www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/476004/12c91fffb877685f4771f34b9a5e08fd/2017-10-06-download-nkr-gutachten-2017-data.pdf?download=1). Als Beistellung zur Registerstudie hat das Statistische Bundesamt eine Gesamtschau mit dem Titel „Ein Blick in die Registerlandschaft in Deutschland“ veröffentlicht.

(Quelle: www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/476024/04a6019c945895d3587136ff2ce46b73/2017-10-06-download-nkr-gutachten-2017-anlage-untersuchung-staba-register-data.pdf?download=1)

In der Pressemitteilung zur Veröffentlichung der Registerstudie erklärt der Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrates, Dr. Johannes Ludewig, unter anderem: „Moderne Register ermöglichen den Zugang zum vorhandenen Datenschatz und verbessern den Datenschutz – sie sind das Fundament für wirksames E-Government. Mit der Registermodernisierung kann die Verwaltung Bürgern und Wirtschaft einfachere, bessere und schnellere Leistungen anbieten. Das spart Zeit und Kosten.“

(Quelle: www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/service/presse/pressemitteilungen/nationaler-normenkontrollrat-veroeffentlicht-gutachten-759036).

Die Registerstudie stellt fest, dass in Deutschland ein erheblicher Modernisierungsbedarf in der Registerlandschaft besteht. Die konkreten Modernisierungsbedarfe bei Registern lassen sich laut der Registerstudie in drei Bereiche einteilen:

- Sicherstellung eines standardisierten digitalen Zugriffs,
- eindeutige Zuordnung und Verknüpfung von Registerdaten sowie
- Verbesserung der Datenqualität.

Gleichzeitig wird jedoch auch festgestellt, dass in Deutschland bisher weder eine klare Definition des Registerbegriffs noch eine Übersicht über die auf verschiedenen Ebenen geführten Register existiert. So musste sich das Statistische Bundesamt bei der Erstellung seiner Gesamtschau über die Registerlandschaft in Deutschland nach eigenen Angaben der Methode des „Screenings“ nationaler Rechtsgrundlagen nach bestimmten Schlüsselworten bedienen, um sich einen Gesamtüberblick über die deutsche Registerlandschaft verschaffen zu können. Es besteht dementsprechend die Notwendigkeit einer einheitlichen Begriffsbestimmung und der Führung eines Verzeichnisses über die in Deutschland öffentlich verwalteten Datenbestände.

Moderne Register und die damit einhergehende, durchgehende Modernisierung öffentlich verwalteter Datenbestände sind der Grundstein für den digitalen Wandel der Verwaltung. Gleichzeitig bilden sie die Grundlage für das Gelingen der Digitalisierungsvorhaben im Zusammenhang mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG). Das OZG verpflichtet Bund, Länder und Kommunen bis zum Jahr 2022 alle Verwaltungsleistungen und Verwaltungsportale in Deutschland über den bereits eingerichteten Portalverbund Bund zu verknüpfen und digital verfügbar zu machen. Auch eine echte inhaltliche Digitalisierung aller Prozesse, die hinter den Verwaltungsleistungen liegen, und nicht bloß des Zugangs zu den Verwaltungsleistungen, ist nur möglich, wenn die öffentlich verwalteten Datenbestände miteinander verknüpft werden können. Andere europäische Staaten haben diesen Schritt schon vollzogen und ihre Register und Systeme teilweise sogar auf ein öffentliches Daten-Management umgestellt.

Über die organisatorischen Vorteile hinaus würde die konsequente Modernisierung öffentlich verwalteter Datenbestände auch zu enormen Kosteneinsparungen führen. In einer ergänzenden Dokumentation zu der Registerstudie wurden für die Registermodernisierung im Allgemeinen, aber auch die Umstellung auf einen registerbasierten Zensus im Speziellen, Einsparpotenziale ermittelt. (Quelle: www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/476010/b6c476acd8bac8d1a81c1f7b7212cabd/2017-10-06-download-nkr-gutachten-2017-anlage-dokumentation-data.pdf?download=1). Die ergänzende Dokumentation kommt zu dem Schluss, dass die Kosten eines registerbasierten Zensus um bis zu 98 % niedriger liegen könnten als die eines traditionellen oder registergestützten Zensus.

II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf,

1. den Auftrag des Bundesverfassungsgerichtes aus seinem Urteil vom 19. September 2018 ernstzunehmen und die Methodik zur Durchführung des Zensus so weiterzuentwickeln, dass der Zensus im Jahr 2031 als ausschließlich registerbasierter Zensus durchgeführt werden kann,
2. in einer Machbarkeitsstudie zu ermitteln, welche Register für einen ausschließlich registerbasierten Zensus benötigt werden und darüber hinaus die konkreten Modernisierungsbedarfe insbesondere dieser Register in Bezug auf die Standardisierung des digitalen Zugriffs, die eindeutige Zuordnung und Verknüpfung von Registerdaten sowie die Verbesserung der Datenqualität auszuweisen,

3. sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass der ausschließlich registerbasierte Zensus in den relevanten Rechtsgrundlagen zum methodischen Ziel für alle Mitgliedsstaaten zur Durchführung des Zensus erklärt wird und nötigenfalls die Regelungen in Bezug auf die an die Kommission (Eurostat) zu übermittelnden Bevölkerungsdaten angepasst werden,
4. den Koalitionsvertrag dahingehend umzusetzen, dass konkrete Maßnahmen eingeleitet werden, um die öffentlichen Register zu modernisieren und dafür die Vorschläge des Nationalen Normenkontrollrates zu prüfen,
5. in Anlehnung an die Erkenntnisse aus der Registerstudie im Auftrag des Nationale Normenkontrollrates ein Zielbild für eine moderne, dezentrale Registerlandschaft in Deutschland zu entwickeln. In diesem Zusammenhang muss auch eine klare Begriffsbestimmung vorgenommen werden, die klarstellt, welche öffentlich verwalteten Datenbestände als Register im Zusammenhang mit einer umfassenden Registermodernisierung zu verstehen sind,
6. die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine umfassende Registermodernisierung festzulegen und im Rahmen der Steuerung des Vorhabens einer umfassenden Registermodernisierung die Entwicklung der technisch notwendigen Standards voranzutreiben. Hierzu fordern wir die Bundesregierung konkret auf,
   a. den Entwurf eines Eckpunktegesetzes vorzulegen, welches das Zielbild für eine moderne, dezentrale Registerlandschaft in Deutschland und die notwendigen Umsetzungsschritte für die nächsten zehn Jahre festlegt, insbesondere mit dem Ziel, dass der Zensus 2031 ausschließlich registerbasiert durchgeführt werden kann. Das Eckpunktegesetz muss eine Verpflichtung enthalten, den Zensus im Jahr 2031 ausschließlich registerbasiert zu realisieren. Darüber hinaus ist der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit frühzeitig und umfassend in die Erarbeitung des Eckpunktegesetzes einzubeziehen,
   b. eine zentrale Stelle und ein zuständiges Ressort zu benennen, welche federführend Verantwortung für das Gesamtprojekt der Registermodernisierung übernehmen und gleichzeitig die Einbindung aller betroffenen föderalen Ebenen koordinieren. Diese zentrale Stelle soll nach estnischem Vorbild auch ein Verzeichnis aller existierenden, dezentral organisierten öffentlich verwalteten Datenbestände führen,
   c. in diesem Zusammenhang zu prüfen, welche konkreten rechtlichen und technischen Schritte noch zu vollziehen sind, um die Modernisierungsbedarfe der öffentlich verwalteten Datenbestände umzusetzen. Insbesondere ist zu prüfen, welcher Elemente es bedarf, um im Hinblick auf den Zensus 2031 die notwendige Verknüpfung der Datenbestände dezentral und datenschutzrechtskonform vornehmen zu können
7. zu ermitteln, wie viele Ausgaben perspektivisch durch eine Registermodernisierung auf allen Ebenen eingespart werden könnten und diese „digitale Dividende“ in konkret zu benennende Digitalisierungsprojekte zu reinvestieren.

Berlin, den 4. Juni 2019

Christian Lindner und Fraktion

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333